RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.576/AV
van 15 februari 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen’

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

Op 21 november 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van zestig dagen, verlengd tot vijfenzeventig dagen[*], een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen’.

Het voorontwerp is door de algemene vergadering onderzocht op 24 januari 2023. De algemene vergadering was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitters, Chantal BAMPS, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Johan PUT, assessoren, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd, Katrien DIDDEN, auditeur, Ambre VASSART en Xavier MINY, adjunct-auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 februari 2023.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van zestig dagen verlengd wordt tot vijfenzeventig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 (hierna: VCRO), het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: het DBRC-decreet) en het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende complexe projecten’.

Met de ontworpen regeling wordt beoogd de volgende jurisdictionele beroepen toe te wijzen aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen:

- beroepen tegen besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijk uitvoeringsplannen (artikelen 2 tot 4 van het voorontwerp);

- beroepen tegen besluiten tot definitieve vaststelling van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen (artikelen 5 en 6);

- beroepen tegen definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten (artikel 18).

Deze beroepen worden op heden behandeld door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, die haar bevoegdheid ontleent aan artikel 14, § 1, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: “de gecoördineerde wetten”).

2. De Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) werd opgericht bij het decreet van 27 maart 2009 ‘tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunningen en handhavingsbeleid’. Bij zijn oprichting werd de RvVb bevoegd voor de beroepen ingesteld tegen vergunningsbeslissingen, valideringsbeslissingen en registratiebeslissingen.

De RvVb maakt als Vlaams administratief rechtscollege deel uit van de “Dienst van de Vlaams Bestuursrechtscolleges” (hierna: DBRC)[2], die de Vlaamse administratieve rechtscolleges sinds 2014 overkoepelt en ondersteunt.

De Vlaamse DBRC omvat op heden de volgende administratieve rechtscolleges:

[1] Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Opgericht bij het DBRC-decreet.

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

- de RvVb;

- het Handhavingscollege (voorheen: het Milieuhandhavingscollege);

- de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.

De bevoegdheden van deze administratieve rechtscolleges werden eerder reeds stapsgewijs uitgebreid.

Zo is de RvVb sinds zijn oprichting onder meer nog bevoegd geworden voor beroepen ingesteld tegen omgevingsvergunningen en beslissingen inzake onteigeningen.

3. Met het om advies voorgelegde voorontwerp wordt de bevoegdheid van de RvVb verder uitgebreid, waarbij de RvVb bevoegd zal worden voor beroepen tegen de besluiten tot definitieve vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedebouwkundige verordeningen en tegen definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten.[3]

Het voorontwerp voorziet tevens in de behandeling bij voorrang van deze beroepen door de RvVb (artikel 12).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum en uiterlijk op 1 juli 2024.

BEVOEGDHEID

A. Algemeen

4.1. Artikel 160 van de Grondwet bepaalt:

> "Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt.
>
> De Raad van State doet bij wege van arrest uitspraak als administratief rechtscollege en geeft advies in de door de wet bepaalde gevallen.
>
> […]".

Artikel 161 van de Grondwet bepaalt:

> "Geen administratief rechtscollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet."

4.2. Artikel 160 van de Grondwet behoudt aan de federale overheid de bevoegdheid voor om de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van de Raad van State te bepalen, met inbegrip

[3] Tegelijkertijd wordt beoogd om ook de bevoegdheden van het Handhavingscollege op algemene wijze uit te breiden. Dit maakt het voorwerp uit van het eveneens aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, om advies voorgelegde voorontwerp van kaderdecreet 'over de handhaving van Vlaamse regelgeving' (72.624/3).

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

van de procedureregels, alsook om de gevallen te definiëren waarin de Raad van State bij wege van arrest uitspraak doet als administratief rechtscollege en advies uitbrengt.[4]

4.3. Artikel 161 van de Grondwet behoudt aan de federale overheid de bevoegdheid voor om administratieve rechtscolleges op te richten.[5] Samen gelezen met de artikelen 144 tot 146 van de Grondwet behouden deze bepalingen aan de federale overheid ook de bevoegdheid voor om "hun bevoegdheden en de door hen na te leven procedureregels te bepalen".[6]

4.4. Aangezien de RvVb een administratief rechtscollege is dat uitspraak doet over jurisdictionele beroepen, is de Vlaamse decreetgever in beginsel niet bevoegd om de ontworpen bepalingen aan te nemen. Bovendien raakt het voorontwerp aan de bevoegdheid van de Raad van State en betreedt de decreetgever ook in dit opzicht een aan de federale wetgever voorbehouden materie.

4.5. Zowel het Grondwettelijk Hof[7] als de Raad van State, afdeling Wetgeving[8], hebben evenwel bevestigd dat het niet uitgesloten is dat de gemeenschappen en gewesten, op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', bij decreet of ordonnantie aan de Raad van State de bevoegdheid onttrekken om bepaalde bestuurlijke geschillen te beslechten en deze toewijzen aan bij decreet of ordonnantie opgerichte rechtscolleges,

---

[4] GwH 19 mei 2022, nr. 69/2022, B.18.

[5] GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, B.8.4.

[6] GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, B.8.4.

[7] GwH 30 april 2003, nr. 49/2003, B.8.1 tot B.8.5., m.b. overw. B.8.3.; GwH 27 januari 2011, nr 8/2011, B.8.1. tot B.8.9.; GwH nr.53/2016, 21 april 2016, B.92.3. tot B.92.5.3.

[8] Adv.RvS 35.979/1, 30 oktober 2003, over een voorontwerp van decreet 'betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen'; adv.RvS 36.359/1, 15 januari 2004, over een voorontwerp van decreet 'betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen'; adv.RvS 39.080/AV/3, 18 oktober 2005, over een voorontwerp van decreet 'houdende de wijziging van de Gemeentekieswet, de Provinciekieswet, de wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven en de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming'; adv.RvS 38.240/3, 26 april 2005, over een voorontwerp van Gemeentedecreet; adv.RvS 38.530/VR/3, 12 juli 2005, over een voorontwerp van Provinciedecreet; adv.RvS 40.316/1, 11 mei 2006, over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'; adv.RvS 40.450/3, 7 juni 2006, over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'; adv.RvS 42.324/AV, 20 maart 2007, over een voorontwerp van decreet 'tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen'; adv.RvS 44.130/1, 13 maart 2008, over een voorontwerp van decreet "betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'; adv.RvS 45.195/3 van 14 oktober 2008, over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het gemeentedecreet'; adv.RvS 45.519/3 van 13 januari 2009, over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het Provinciedecreet en van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking'; adv.RvS 48.756/3 van 26 oktober 2010, over een voorontwerp van decreet 'houdende organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'; adv.RvS 53.889/AV/1 van 17 oktober 2013, over een voorontwerp van decreet 'betreffende de omgevingsvergunning'; adv.RvS 55.237/AG/4 van 10 maart 2014, over een voorontwerp van decreet 'créant un Conseil du contentieux administratif wallon'; adv.RvS 53.889/AV/1, 17 oktober 2013, over een voorontwerp van decreet 'betreffende de omgevingsvergunning'; adv.RvS 55.237/AG/4 van 10 maart 2014, over een voorontwerp van decreet 'créant un Conseil du contentieux administratif wallon'; adm.RvS 59.790/1/V van 13 september 2016 over een voorontwerp van decreet 'betreffende onteigening van algemeen nut'; adv.RvS 59.790/1/V van 13 september 2016, over een voorontwerp van decreet 'betreffende onteigening van algemeen nut'; adv.RvS 61.794/3 van 9 oktober 2017, over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'over het lokaal bestuur'.

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

voor zover aan de voorwaarden voor de uitoefening van de impliciete bevoegdheden is voldaan. Daartoe is vereist dat de regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van een bevoegdheid van de gemeenschap of het gewest, dat de weerslag van de regeling op de federale aangelegenheid slechts marginaal is en dat deze aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent. Dit werd ook nog bevestigd tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 144, tweede lid, van de Grondwet.[9]

4.6. Uit de parlementaire voorbereiding van de artikelen 160 en 161 van de Grondwet en met name uit de verklaringen van de minister van Binnenlandse Zaken in de Kamercommissie, die door meerdere leden van de Senaatscommissie werden bevestigd, blijkt dat de grondwetgever, wat de marginale weerslag betreft, in ieder geval twee grenzen zag. In de eerste plaats zal de toepassing van de impliciete bevoegdheden "er zeker niet toe kunnen leiden dat de Gemeenschappen of de Gewesten een algemeen systeem van administratieve rechtscolleges opbouwen, of zelfs een algemeen administratief rechtscollege"[10], en in de tweede plaats "moet de Raad van State – als hoogste administratief rechtscollege – altijd in laatste aanleg uitspraak kunnen doen".[11]

4.7. In arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011 was het Grondwettelijk Hof van oordeel dat bij de oprichting van de RvVb bij decreet van het Vlaamse Gewest van 27 maart 2009 'tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid', aan de voorwaarden voor de uitoefening van de impliciete bevoegdheden was voldaan. Het Hof stelde:

> "B.8.7.2. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever de oprichting van een administratief rechtscollege noodzakelijk achtte, enerzijds, om het beroep bij de Vlaamse Regering te vervangen door een beroepsprocedure bij een onpartijdige en onafhankelijke instantie die over voldoende expertise zou beschikken om te kunnen oordelen of vergunningsbeslissingen in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening en, anderzijds, om een snelle afhandeling van dat beroep te kunnen verzekeren. Het blijkt niet dat die beoordeling onjuist is.
>
> B.8.8. De aangelegenheid van de beroepsprocedure tegen een bestuurlijke beslissing waarbij een vergunning wordt uitgereikt of geweigerd, een as-builtattest wordt uitgereikt of geweigerd of een constructie al dan niet wordt opgenomen in een vergunningsregister leent zich tot een gedifferentieerde regeling aangezien op het federale niveau er ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien.
>
> B.8.9. De weerslag op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid is tenslotte marginaal, nu de bevoegdheid van de Raad voor vergunningsbetwistingen is

[9] Toelichting *Parl.St*., Senaat, 2012-2013, 5 – 2242/1, 2.

[10] Verslag bij de herziening van titel III van de Grondwet, om een nieuw hoofdstuk in te voegen betreffende de administratieve rechtscolleges en de Raad van State, *Parl.St*. Senaat, BZ 1991-1992, 100-48/2, 11.

[11] Verslag namens de commissie herziening van de Grondwet, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 831/3, 7.

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

beperkt tot beroepen die worden ingesteld tegen de individuele beslissingen vermeld in artikel 133/56, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999.

B.8.10.1. Luidens artikel 160 van de Grondwet worden de bevoegdheid en de werking van de Raad van State door de wet bepaald. Op grond van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak over 'de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen'.

B.8.10.2. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen werd uitdrukkelijk bevestigd dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met toepassing van het voormelde artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als cassatierechter optreedt ten aanzien van de uitspraken van de Raad voor vergunningsbetwistingen (Parl. St., Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 211), hetgeen te dezen noodzakelijk is in het licht van de beoordeling van het marginaal karakter van de maatregel.

B.8.10.3. Bijgevolg beperken de bestreden bepalingen niet op overdreven wijze de bevoegdheden van de Raad van State, zodat de decreetgever slechts op marginale wijze is getreden op de ter zake aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid."

4.8. Het onderhavig voorontwerp van decreet heeft betrekking op het toekennen van bijkomende bevoegdheden aan de RvVb.

In vergelijking met het decreet waarover het Grondwettelijk Hof zich in arrest nr. 8/2011 diende uit te spreken, heeft het voorontwerp echter de bijkomende specificiteit dat het ditmaal niet de bedoeling is om een administratief beroep bij de Vlaamse Regering te vervangen door een jurisdictioneel beroep bij de RvVb, en dat de aan de RvVb toe te kennen rechtsprekende bevoegdheden niet alleen slaan op "individuele beslissingen" doch ook op reglementaire besluiten.[12]

Deze specifieke kenmerken van het voorontwerp nopen de Raad van State tot een nieuw onderzoek van de overeenstemming van het voorontwerp van decreet met de voorwaarden

[12] Het reglementair karakter van ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen wordt bevestigd in meerdere bepalingen van de VCRO. Zie onder meer artikel 1.1.2., 13°, VCRO dat bepaalt dat voor de toepassing van deze Codex wordt verstaan onder stedenbouwkundig voorschrift:
"een reglementaire bepaling, opgenomen in:
a) een ruimtelijk uitvoeringsplan;
b) een plan van aanleg;
c) een stedenbouwkundige verordening, of een bouwverordening vastgelegd op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996;
d) het herkenbare onderdeel van een projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan;".
Artikel 2.2.5, § 1, tweede lid, VCRO bepaalt voorts dat het grafische plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de bijbehorende stedenbouwkundige voorschriften verordenende kracht hebben. Wat betreft het verordenend karakter van de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan zie ook o.m. RvS 14 september 2021, nr. 251.490, Boeraeve e.a.
Wat de definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten betreft, wordt aangenomen dat het gaat om bestuurshandelingen die de kenmerken van een verordenend besluit en van een individuele beslissing kunnen combineren (advies 54.388/1 van 20 december 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 25 april 2014 'betreffende complexe projecten', opmerking 4).

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

voor de uitoefening van impliciete bevoegdheden op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B. Beoordeling van de ontworpen regeling

a. Noodzakelijkheid

5. Artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt uitdrukkelijk dat de decreten slechts rechtsbepalingen kunnen bevatten in aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen en gewesten niet bevoegd zijn "voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheden."

Dit impliceert dat de gemeenschappen en gewesten in het kader van de uitoefening van hun eigen bevoegdheden een doelstelling nastreven die zij slechts kunnen bereiken door in hun decreet of ordonnantie bepalingen op te nemen die in beginsel tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

6. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de steller van het voorontwerp met het voorliggend voorontwerp in essentie beoogt om de vertraging in de realisatie van investeringsprojecten tegen te gaan.

Volgens de steller van het voorontwerp zou die vertraging het gevolg zijn van de mogelijkheid voor de rechtszoekenden om bij de Raad van State een jurisdictioneel beroep in te stellen tegen de besluiten houdende definitieve vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen (hierna: RUP's) en de stedenbouwkundige verordeningen, enerzijds, en tegen de definitieve voorkeursbesluiten en projectbesluiten inzake complexe projecten, anderzijds.

Daarbij wordt voorgehouden dat het voor de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening, waartoe de investeringsprojecten behoren, noodzakelijk is om de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid inzake de Raad van State (artikel 160 van de Grondwet) en inzake administratieve rechtscolleges (artikel 161 van de Grondwet) te betreden, door de hiervoor genoemde besluiten aan het vernietigings- en schorsingscontentieux van de Raad van State te onttrekken en binnen de rechtsmacht van de RvVb te brengen. De bevoegdheid van de Raad van State zou ter zake beperkt worden tot die van cassatierechter.

7. Om de door artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vereiste noodzakelijkheid aan te tonen, worden in de memorie van toelichting twee types van argumenten ontwikkeld.

Enerzijds wordt voorgehouden dat de doorlooptijd voor de procedures bij de Raad van State aanzienlijk langer is dan de doorlooptijd van de procedures bij de RvVb.

Anderzijds wordt geargumenteerd dat de onderlinge verwevenheid van de beroepen tegen individuele vergunningen, die thans bij de RvVb dienen te worden ingediend, en de beroepen

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

tegen de RUP's en de stedenbouwkundige verordeningen, die thans bij de Raad van State dienen te worden ingesteld, voor bijkomende vertraging zorgen.

8.1. Wat de doorlooptijd van de procedures bij de Raad van State, enerzijds, en bij de RvVb, anderzijds, betreft, wordt in de memorie van toelichting het volgende gesteld:

> "Uit de recente rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak blijkt dat de behandeling van een annulatieberoep tegen een RUP een doorlooptijd kent van gemiddeld 26 maanden, met uitschieters van 42 maanden. (...) De huidige doorlooptijden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevestigen dat deze Raad nu reeds binnen een relatief korte termijn van gemiddeld één jaar tot een definitieve uitspraak komt over een annulatieberoep. In het kader van het Vlaamse relanceplan 2020 werden bovendien extra bestuursrechters aangeworven. Hierdoor zal de doorlooptijd verder reduceren tot maximaal negen maanden."

8.2. Hierbij dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat de vergelijking die wordt gemaakt niet zonder meer opgaat, aangezien ze betrekking heeft op twee verschillende types van procedures: de procedures bij de Raad van State met betrekking tot ruimtelijke uitvoeringsplannen, enerzijds, en de procedures bij de RvVb tegen individuele vergunningen, anderzijds. Het eerste type van procedures is duidelijk complexer dan het tweede type van procedures, niet alleen door de omvang van de bestreden beslissing en het bijbehorende administratief dossier, maar ook doordat het regelgevend kader waaraan dient te worden getoetst uitgebreider en complexer is. Daarnaast zijn er vaak veel meer tussenkomende partijen en dient ook meer rekening te worden gehouden met de samenhang tussen verschillende beroepen gericht tegen eenzelfde plan, waarbij telkens andere middelen van partijen dienen te worden onderzocht.

Er zijn uiteraard geen gegevens voorhanden over de doorlooptijd van dat eerste type van procedures bij de RvVb, aangezien deze tot op heden ter zake niet bevoegd is. De in de memorie van toelichting vermelde doorlooptijden van de procedures bij de RvVb betreffen vrijwel[13] uitsluitend procedures inzake individuele beslissingen. Ook de in het vooruitzicht gestelde vermindering van die doorlooptermijnen tot 9 maanden, geldt slechts *rebus sic stantibus*, d.w.z. voor zover de bevoegdheid van de RvVb niet verder wordt uitgebreid.[14]

8.3. Wat vervolgens de doorlooptijd van de procedures bij de Raad van State betreft, wordt door de steller van het voorontwerp geen rekening gehouden met de hervorming van de Raad van State die reeds werd doorgevoerd bij de wet van 6 september 2022 'tot wijziging van artikel 69 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973'[15] en met de hervorming die in de nabije toekomst nog zal worden doorgevoerd ingevolge het voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973', dat bovendien voorziet in een spoedige inwerkingtreding, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds

[13] De procedures bij de RvVb bevatten weliswaar ook de omgevingsvergunningen voor het verkavelen van gronden, die naast individuele bepalingen ook reglementaire voorschriften bevatten aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en de kavels bebouwd kunnen worden. Die vergunningen kunnen echter qua aard en omvang bezwaarlijk met een RUP worden vergeleken.

[14] Beleidsplan DBRC 2021-2024, p. 9, te raadplegen op https://www.dbrc.be/sites/default/files/2021-08/DBRC-beleidsplan-2021-2024.pdf.

[15] *BS* 17 oktober 2022.

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

advies uitbracht[16] en dat binnenkort zou worden ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De wet van 6 september 2022 breidt het kader van de Raad van State aanzienlijk uit, meer bepaald met 14 staatsraden, 32 eerste auditeurs, auditeurs of adjunct-auditeurs en 7 griffiers. Uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp blijkt dat de wetgever met deze kaderuitbreiding beoogt "de doorlooptijd te verkorten en de rechtszekerheid te bevorderen, om het wetgevend proces te verbeteren en om bestuursgeschillen nog sneller te kunnen beslechten". In de memorie van toelichting wordt in dat verband nog het volgende gesteld:

> "De versterking van de beide pijlers zal leiden tot snellere en kwaliteitsvolle procedures. Op die manier wordt de rechtszekerheid verhoogd en krijgen verzoekers en overheden sneller duidelijkheid, hetgeen goed is voor het investeringsklimaat."[17]

Het voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973', strekt ertoe, zoals blijkt uit de memorie van toelichting, om door een hervorming van de procedure voor de afdeling Bestuursrechtspraak te voorzien

> "in een maximale doorlooptijd van een gewoon annulatieberoep zonder procedurele incidenten tot achttien maanden, met bijbehorende maatregelen die de doorlooptijd moeten doen slinken, een meer actieve aansturing van de schorsingsprocedure op maat, aan de hand van een procedurekalender. En tot slot, de herinvoering van de bestuurlijke lus binnen het vergunningscontentieux."

Eveneens in dit verband, dient te worden gewezen op artikel 19 van dat voorontwerp, dat bepaalt:

> "In afwijking van artikel 76, § 1, tweede lid, bepaalt de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de zaken van hoger openbaar belang die een snelle en optimale behandeling vergen. Hij bepaalt eveneens, op dezelfde wijze, de noodzakelijke organisatorische maatregelen die het college van korpschefs daartoe kan nemen. De korpschefs geven in het activiteitenverslag bedoeld in artikel 119 een overzicht van de stand van zaken van de in het tweede lid bedoelde zaken van hoger openbaar belang. Zij bezorgen daarnaast aan het einde van elk semester aan de minister van Binnenlandse Zaken een bondig overzicht van die stand van zaken."

8.4. Uit al deze elementen blijkt dat de federale wetgever ingrijpende maatregelen neemt om de doorlooptijden van de procedures bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, op algemene wijze drastisch in te korten, en daarbij in het bijzonder aandacht besteedt aan de doorlooptijden van "zaken van hoger openbaar belang die een snelle en optimale behandeling vergen", zoals de zaken die een aanzienlijke weerslag hebben op het investeringsklimaat.

Het komt de Raad van State voor dat bij de beoordeling van de noodzaak van de in het voorontwerp van decreet bepaalde bevoegdheidsuitbreiding van de RvVb uiteraard moet rekening worden gehouden met de door de federale wetgever reeds genomen en op korte termijn

[16] Adv.RvS 72.602/AV van 25 januari 2023 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973'.

[17] *Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, 55, 2790/1, 4.

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

nog te nemen maatregelen, die immers precies hetzelfde oogmerk hebben, met name de doorlooptijden van de procedures voor de Raad van State drastisch inkorten.[18]

9.1. Een tweede argument dat de steller van het voorontwerp aanvoert om de noodzaak van de bevoegdheidsuitbreiding van de RvVb aan te tonen, is dat de onderlinge verwevenheid van de procedures voor de Raad van State tegen de RUP's enerzijds en de procedures voor de RvVb tegen individuele vergunningen anderzijds, de doorlooptijd van die laatste procedures ongunstig beïnvloedt.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande gesteld dat, wanneer er tegelijkertijd een procedure hangende is bij de Raad van State tegen het RUP en een procedure bij de RvVb tegen een individuele vergunning, in die laatste procedure soms ook reeds wettigheidskritiek wordt uitgebracht tegen het RUP, die ertoe zou kunnen leiden dat de RvVb op grond van artikel 159 van de Grondwet het RUP buiten toepassing laat en in het licht daarvan uitspraak doet over het beroep tegen de individuele vergunning. Vervolgens wordt gesteld dat de RvVb in die hypothese verkiest te wachten, tot de Raad van State zijn arrest over het beroep tot vernietiging van het RUP heeft geveld, wat tot een verlenging van de doorlooptijd zou leiden. Door de ontworpen uitbreiding van de bevoegdheid van de RvVb zou dit probleem, luidens de memorie van toelichting, worden opgelost:

> "Door de snellere afhandeling van vernietigings- en schorsingsberoepen tegen de RUP's en stedenbouwkundige verordeningen zal de wettigheid van het onderliggende plan/verordening vaak al beslecht zijn op het ogenblik dat de vergunningsprocedure voor het uiteindelijk project finaal is doorlopen. Minstens zal de zaak al beslecht zijn op het ogenblik dat het vergunningsberoep bij de RvVb in staat is en inhoudelijk onderzocht moet worden. Dezelfde wettigheidsbezwaren van de onderliggende reglementaire besluiten zullen dus ook niet meer zo sterk spelen in de beroepsprocedure tegen de uiteindelijke vergunning (positief effect op de proceseconomie). In de eerder uitzonderlijke gevallen dat een einduitspraak over het reglementair besluit nog niet zou voorliggen op het ogenblik dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de vergunningsberoepen ontvangt dan zal het bestuursrechtscollege de behandeling van de beroepen voortaan zelf in de hand hebben en optimaal kunnen afstemmen met eventuele hangende beroepen tegen omgevingsvergunningen. Er kunnen dus ook bij de vergunningsbetwistingen verdere efficiëntiewinsten geboekt worden die vandaag de dag niet mogelijk zijn."

9.2. Het komt de Raad van State evenwel voor dat, bij de beantwoording van de vraag of de voorgenomen uitbreiding van de bevoegdheid van de RvVb tot efficiëntiewinsten zal leiden en of deze de doorlooptijd van de procedures gunstig zal beïnvloeden, men niet uit het oog mag verliezen dat er tegen elk arrest van de RvVb, hoe dan ook, nog een cassatieberoep kan worden ingesteld bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak.[19] Alle wettigheidsargumenten die door de RvVb worden verworpen, zowel ten aanzien van de RUP's als ten aanzien van de individuele vergunningsbeslissingen, zullen immers opnieuw kunnen worden aangevoerd in dit cassatieberoep.

[18] Vgl. GwH 19 mei 2022, nr. 69/2022, B.21.1 en B.21.2.

[19] Zie over deze voorwaarde gesteld door het Grondwettelijk Hof *supra* randnr. 4.7.

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

Wanneer een cassatieberoep in een administratieve zaak wordt ingesteld, bestaat weliswaar niet de mogelijkheid om de gevolgen van de bestreden rechterlijke beslissing te schorsen. Het instellen van een dergelijk cassatieberoep belet dus niet dat de bestuurlijke beslissingen die bij die rechterlijke beslissing wettig zijn bevonden, ten uitvoer worden gelegd. De vernietiging van een rechterlijke beslissing met betrekking tot een reglementair besluit heeft evenwel tot gevolg dat de zaak verwezen wordt naar de RvVb die opnieuw uitspraak moet doen en daarbij rekening dient te houden met het cassatiearrest ten aanzien van de daarin beslechte rechtspunten (artikel 15 van de gecoördineerde wetten).

Uit de vaststelling in de memorie van toelichting dat het aantal cassatieberoepen dat wordt ingesteld tegen arresten van de RvVb veeleer beperkt is, lijkt voorts niet zonder meer te kunnen worden afgeleid dat dit ook het geval zal zijn in geval de RvVb zich zal uitspreken over voormelde beroepen tegen reglementaire besluiten.

Hoewel de cassatieberoepen door de Raad van State bij voorrang worden behandeld[20], zal er dan nog nauwelijks sprake zijn van een gunstige invloed op de doorlooptijd van de zaak en van efficiëntiewinst. Indien de Raad van State daarentegen als vernietigingsrechter optreedt – zoals thans het geval is – is zijn arrest een eindarrest, waartegen nog slechts de – hoogst uitzonderlijk – ingestelde buitengewone rechtsmiddelen[21] en de voorziening bij het Hof van Cassatie inzake attributieconflicten mogelijk zijn.

10. Ook het argument dat het noodzakelijk is om de bevoegdheid van de RvVb uit te breiden tot de RUP's en de stedenbouwkundige verordeningen omdat de RvVb door zijn specialisatie beter dan de Raad van State geschikt zou zijn om hierover te oordelen en daarenboven door een centralisering van de geschillen ook beter de rechtseenheid en rechtszekerheid zou kunnen vrijwaren, gaat voorbij aan het gegeven dat het uiteindelijk aan de Raad van State zal toekomen om als cassatierechter met de deskundigheid en de ervaring die de zijne zijn, te zorgen voor de eenheid en de rechtszekerheid in de toepassing van het recht.

11. Om al deze redenen is de Raad van State, afdeling Wetgeving, van oordeel dat er zeer ernstige twijfels over bestaan of voldaan is aan de noodzakelijkheidsvoorwaarde vereist voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

b. Marginale weerslag

12. De weerslag van de ontworpen regeling op de federale bevoegdheden wordt in de memorie van toelichting als marginaal bestempeld omwille van de volgende redenen: de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, blijft bevoegd als cassatierechter ten aanzien van de uitspraken van de RvVb, het gaat om een beperkt en strikt afgebakend contentieux, met een zeer beperkt

[20] Krachtens artikel 20, § 4, van de gecoördineerde wetten doet de Raad van State binnen zes maanden na de beschikking inzake de toelaatbaarheid uitspraak over het cassatieberoep.

[21] Meer bepaald het verzet, derden-verzet en het beroep tot herziening (zie artikelen 40 tot 50*sexies* van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 'tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State').

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

volume aan beroepen en de maatregel heeft ten slotte geen impact op federale hoven en rechtbanken. Daarbij wordt ook verwezen naar de beoordeling ter zake in arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof.

13. In arrest nr. 8/2011 heeft het Grondwettelijk Hof gesteld dat de aldaar bestreden decretale regeling een marginale weerslag heeft op de aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden, omdat enerzijds "de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen is beperkt tot beroepen die worden ingesteld tegen de individuele beslissingen vermeld in artikel 133/56, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999" en omdat anderzijds "de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (…) als cassatierechter optreedt ten aanzien van de uitspraken van de Raad voor vergunningsbetwistingen". Deze twee elementen bleken voor het Grondwettelijk Hof afdoende te zijn om de marginale weerslag van de toentertijd bestreden decretale regeling te affirmeren.

14. Zoals hiervoor reeds werd opmerkt, heeft het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet, in vergelijking met het decreet waarover het Grondwettelijk Hof zich in zijn arrest 8/2011 diende uit te spreken, echter onder meer de bijkomende specificiteit dat de aan de RvVb toe te kennen rechtsprekende bevoegdheden niet alleen slaan op "individuele beslissingen" (overweging B.8.9 van het arrest nr. 8/2011), doch ook op reglementaire besluiten.[22]

De afdeling Wetgeving is van oordeel dat het feit dat een deelentiteit een administratief rechtscollege, zoals de RvVb, de bevoegdheid verleent om kennis te nemen van beroepen ingesteld tegen reglementaire bestuurshandelingen, een probleem oplevert wat betreft de voorwaarde dat de inbreuk op de bevoegdheid van de federale overheid slechts een marginale weerslag mag hebben.

15. De Raad van State is opgericht als hoogste administratief rechtscollege om, naast de rechtsbescherming waarin de hoven en rechtbanken voorzien, een bijkomende rechtsbescherming te bieden tegen onwettige bestuurshandelingen. Artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten biedt aan elke belanghebbende de mogelijkheid om bij de Raad van State[23] een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen "de akten en reglementen van de onderscheidene administratieve overheden".[24] Als één van de belangrijkste beweegredenen voor de oprichting van de Raad van State gold de mogelijkheid om verordenende besluiten, die de rechter tot dan uitsluitend op grond

[22] Over de vraag of het arrest nr. 8/2011 in deze zin dient te worden begrepen dat het elke mogelijkheid uitsluit om gebruik te maken van de impliciete bevoegdheden teneinde een specifiek jurisdictioneel beroep in het leven te roepen voor beslissingen van reglementaire aard, zie A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 615; J. THEUNIS en D. VAN EECKHOUTTE, "Naleving en handhaving: Strafrecht, strafvervolging, administratieve sancties, administratieve rechtscolleges" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 499 ; J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 296; J. VANPRAET, *Vlaamse bestuursrechtscolleges in een Grondwettelijk perspectief*, Brugge, die Keure, 2015, 30-31; J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2019, III, 295-296.

[23] Althans voor zover het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend.

[24] GwH 15 mei 1996, nr. 31/96, B.2.1.

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

van artikel 159 van de Grondwet kon weigeren toe te passen, door de Raad van State *erga omnes* te laten vernietigen.[25]

De nietigverklaring van bestuurlijke beslissingen van reglementaire aard maakt inderdaad deel uit van de harde kern van de bevoegdheden die toegewezen zijn aan de rechter inzake nietigverklaring wegens machtsoverschrijding. Gelet op de normatieve draagwijdte van reglementaire bestuurshandelingen en op het mogelijk ruime toepassingsgebied *ratione personae* van dergelijke handelingen, vertoont de nietigverklaring wegens onwettigheid van die handelingen, in vergelijking met de nietigverklaring van beslissingen met individuele strekking, een specifieke graad van ernst die de keuze van de federale wetgever om de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ter zake een gecentraliseerde bevoegdheid op te dragen, verklaart en rechtvaardigt.

Dat is bijvoorbeeld tot uiting gekomen wanneer bij de wet van 15 september 2006[26] de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen werd opgericht. Dat gespecialiseerd rechtscollege werd inzonderheid belast met het objectief contentieux inzake de wettigheid van beslissingen met individuele strekking, genomen ten aanzien van vreemdelingen ter uitvoering van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’. In het kader van die hervorming werd het objectief contentieux inzake de wettigheid van reglementaire besluiten vastgesteld ter uitvoering van de wet van 15 december 1980, niet opgedragen aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, maar is dat een aangelegenheid van de Raad van State gebleven.

Het voorliggende dispositief, dat uitgaat van een wetgever die in beginsel niet bevoegd is om die aangelegenheid te regelen, zou ertoe leiden dat een situatie wordt gecreëerd die de federale wetgever, die wel bevoegd is ter zake, tot op heden altijd geweigerd heeft als dusdanig vast te leggen, namelijk deze waarbij een ander administratief rechtscollege dan de Raad van State een bevoegdheid wordt toegekend om reglementaire besluiten te vernietigen.

De weerslag van de ontworpen regeling op de aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden is dan ook niet marginaal omdat afbreuk wordt gedaan aan een fundamenteel beginsel ter zake.[27]

16. Uit het feit dat het aantal reglementaire besluiten dat binnen het toepassingsgebied van het voorontwerp valt op dit ogenblik strikt afgebakend en beperkt is, kan evenmin geconcludeerd worden dat de inbreuk op de bevoegdheid van de federale overheid marginaal zou zijn. Of er sprake is van een marginale weerslag dient immers niet alleen vanuit kwantitatief doch ook vanuit kwalitatief oogpunt te worden onderzocht.

[25] *Parl.St.* Kamer 1945-46, 14, 10-11.

[26] Wet van 15 september 2006 ‘tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen’.

[27] Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 160 van de Grondwet en met name uit de verklarende nota bij het voorstel tot herziening van de Grondwet blijkt dat de grondwetgever van oordeel was dat de voorwaarde van de marginale weerslag “onder meer inhoudt dat nooit afbreuk mag worden gedaan aan de fundamentele beginselen ter zake” (Verklarende nota, *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 831/1, 3-4).

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

Reglementaire besluiten zijn besluiten die een rechtsregel formuleren en dus een algemene draagwijdte hebben. Gelet op het verordenend karakter van de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan dringt de naleving ervan zich op aan eenieder.[28]

De impact van de beoordeling van reglementaire besluiten op het juridisch landschap is dan ook groter dan de beoordeling van individuele besluiten. De uitkomst van een dergelijk beroep is vaak van aard vele rechtsonderhorigen te treffen. Bovendien vormt het reglementaire besluit de rechtsgrond op basis waarvan latere individuele besluiten zullen worden genomen.

Ook in het licht van de aard en de gevolgen verbonden aan de vernietiging of verwerping van een beroep tegen een reglementair besluit in vergelijking met een individueel besluit kan niet worden aangenomen dat de impact van de ontworpen regeling op de bevoegdheid van de Raad van State slechts marginaal zou zijn.

17. Hoewel het gaat om een duidelijk "afgebakend" contentieux, kan voorts bezwaarlijk worden aangenomen dat het contentieux dat wordt overgedragen "beperkt" is.

Het contentieux inzake het omgevingsrecht dat wordt gevormd door beroepen tegen ruimtelijke uitvoeringsplannen, stedenbouwkundige verordeningen en project- en voorkeursbesluiten inzake complexe projecten is immers noch in omvang, noch in belang "beperkt".

Dat de bevoegdheid slechts betrekking heeft op "vier strikt afgebakende types van besluiten", zoals gesteld in de memorie van toelichting, neemt niet weg dat deze besluiten de belangrijkste reglementaire instrumenten vormen binnen het beleidsveld van de Vlaamse ruimtelijke ordening en kunnen uitgaan van drie verschillende overheidsniveaus: het gewest, de provincies en de gemeenten. Het feit dat bij de Raad van State, algemeen beschouwd, verhoudingsgewijs een veel groter aantal annulatieberoepen wordt ingeleid, betekent niet dat het ontnemen van het reglementaire contentieux inzake het Vlaamse omgevingsrecht slechts een beperkte impact zou hebben op de bevoegdheid van de Raad van State.

Rekening houdend met de bevoegdheden die reeds aan de RvVb werden overgedragen, zal de ontworpen bevoegdheidsoverdracht tot gevolg hebben dat het algemene contentieux inzake het omgevingsrecht berust bij de RvVb.

18. Het is juist dat nog een cassatieberoep zou kunnen worden ingesteld tegen de beslissingen van de RvVb waarin deze uitspraak heeft gedaan over beroepen tegen reglementaire besluiten bedoeld in het voorontwerp. Als gevolg van de voorliggende hervorming zou de controle van de wettigheid van die reglementaire besluiten niet meer uitgeoefend worden binnen het kader van de regels die van toepassing zijn op het contentieux inzake de nietigverklaring van reglementaire besluiten. Die controle zou voortaan moeten plaatsvinden door middel van een onderzoek van de regelmatigheid van de bestreden rechterlijke beslissing.

[28] RvS 14 september 2021, nr. 251.490, Boeraeve e.a.

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

De Raad van State zal in het kader van een dergelijk onderzoek weliswaar onrechtstreeks bevoegd zijn om zich uit te spreken over de wettigheid van het reglementair besluit waarop de bestreden rechterlijke beslissing betrekking heeft,[29] hetgeen zou kunnen worden opgevat als een mildering van de weerslag van de inbreuk op de bevoegdheid van de federale overheid.

Er dient evenwel op gewezen te worden dat de controle die uitgevoerd wordt in het kader van de administratieve cassatie niet zal uitmonden in een nietigverklaring of weigering tot nietigverklaring van het reglementair besluit, maar in een cassatie van de rechterlijke beslissing waarin uitspraak is gedaan over de wettigheid van het reglementair besluit.

De finaliteit van een cassatieberoep bestaat erin om de vermeend onwettige beslissing van een administratief rechtscollege teniet te doen, waarna de zaak voor een nieuwe beoordeling aan het rechtscollege wordt voorgelegd, zodat de verzoekende partij in cassatie een nieuwe kans verwerft op een voor haar gunstiger beslissing van dat rechtscollege.[30] Een cassatieberoep heeft geen schorsende werking[31] en staat in beginsel enkel open voor diegenen die partij waren bij de door het cassatieberoep bestreden beslissing.[32] Ook dient gewezen te worden op het verschil in de omvang van de controlebevoegdheid door de Raad van State en de gevolgen van een cassatieberoep in vergelijking met een annulatieberoep. Wanneer de Raad van State over een administratief cassatieberoep uitspraak doet, oordeelt hij immers enkel in rechte en treedt hij daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf.[33] Een middel dat niet voor de bodemrechter werd opgeworpen, is in beginsel nieuw en bijgevolg niet ontvankelijk.[34] De vernietiging van een reglementair besluit geldt bovendien *erga omnes*, terwijl de beslissing waarbij de Raad van State uitspraak doet over een administratief cassatieberoep slechts geldt tussen de partijen.[35] Die verschillen, die zowel gelden voor handelingen met individuele strekking als voor handelingen van reglementaire aard, krijgen evenwel een bijzondere dimensie wanneer het zou gaan om handelingen van reglementaire aard.

Zo zal, door het beperken van de bevoegdheid van de Raad van State tot een cassatiebevoegdheid, het voor de Raad van State niet langer mogelijk zijn om een beroep te doen op het mechanisme vervat in artikel 14*ter* van de gecoördineerde wetten. Dat artikel biedt de Raad

---

[29] Met dien verstande dat het hem in beginsel niet toekomt om de beoordeling van de feiten door het administratief rechtscollege te controleren. De wetgever heeft in artikel 14, § 2, tweede zin, van de gecoördineerde wetten immers gepreciseerd dat wanneer de afdeling Bestuursrechtspraak uitspraak doet in de hoedanigheid van cassatierechter in administratieve zaken "zij (...) daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf [treedt]".

[30] RvS 31 maart 2020, nr. 247.351, Katholieke Universiteit Leuven; RvS 17 februari 2009, nr. 190.519, Universiteit Gent.

[31] RvS 31 maart 2020, nr. 247.351, Katholieke Universiteit Leuven.

[32] RvS 17 december 2019, nr. 246.407, Deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen; RvS 19 januari 2006, nr. 153.948, De Jaeger, E. BREWAEYS, "Rechtspleging Afd. Administratie – RvS-wet art. 20" in *Publiek Procesrecht,* Antwerpen, Kluwer, [2013], 11; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht Belgisch Administratief Recht,* Mechelen, Kluwer, 2021, 1400.

[33] Art. 14, § 2, gecoördineerde wetten.

[34] RvS 20 oktober 2022, nr. 254.825, Cuvelier e.a.; RvS 15 september 2022, nr. 254.498, Deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen; E. BREWAEYS, *o.c.*, 13.

[35] RvS 21 november 2012, nr. 221.445, XXX; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, 1401.

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡

van State de mogelijkheid om, bij wijze van uitzondering, en bij wege van algemene beschikkingen, de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit voorlopig of definitief te behouden. Het is zeer de vraag of een dergelijk gevolg, met betrekking tot reglementaire handelingen, slechts een marginale weerslag heeft.[36]

Aansluitend bij die laatste vaststelling, heeft de voorliggende hervorming, doordat deze een niet eerder geziene situatie en daarmee samenhangende moeilijkheden[37]doet ontstaan, voorts tot gevolg dat de federale wetgever verplicht wordt om de procedure inzake administratieve cassatie fundamenteel te herzien en na te gaan of het niet aangewezen of zelfs noodzakelijk is om het bestaande procesrecht aan te passen en te vervolledigen door nieuwe wet- of regelgeving, die nodig zou blijken met het oog op een gepaste behandeling van de cassatieberoepen.

19. Gelet op hetgeen voorafgaat kan de afdeling Wetgeving niet concluderen dat de weerslag van de inbreuk een marginaal karakter vertoont.

c. Conclusie

20. Besloten dient dan ook te worden dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, zeer ernstige twijfel heeft bij het vereiste van de noodzakelijkheid en dat in elk geval niet is voldaan aan het vereiste van de marginale weerslag. Bijgevolg kan het voorontwerp geen doorgang vinden.

DE HOOFDGRIFFIER DE EERSTE VOORZITTER

Gregory DELANNAY Wilfried VAN VAERENBERGH

[36] In arrest 18/2012 van 9 februari 2012, heeft het Grondwettelijk Hof het belang van dat mechanisme in de volgende bewoordingen benadrukt: “De wetgever, die ertoe gehouden is met name het beginsel van de rechtszekerheid te waarborgen, moet de wijze regelen waarop de administratieve handeling wordt getoetst, hetgeen beperkingen aan de incidentele rechterlijke wettigheidstoetsing kan vereisen, op voorwaarde dat die beperkingen evenredig zijn met het nagestreefde wettige doel.” (B.8.2). Het Hof heeft *in casu* geconcludeerd dat de tempering van de terugwerkende kracht van arresten waarbij de nietigverklaring van reglementaire handelingen wordt uitgesproken, welke tempering ingesteld is bij artikel 14*ter*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, “een billijk evenwicht tot stand heeft gebracht tussen het belang dat elke situatie die strijdig is met het recht wordt verholpen en de bekommernis dat bestaande toestanden en gewekte verwachtingen na verloop van tijd niet meer in het gedrang worden gebracht”.

[37] Dat geldt bijvoorbeeld voor de zeer problematische gevolgen, op vlak van de rechtszekerheid, van een arrest van de Raad van State waarbij een beslissing van de RvVb, waarbij deze een annulatieberoep tegen een reglementaire handeling niet-gegrond verklaard zou hebben, vernietigd zou worden wegens schending van de wet. Moet de reglementaire handeling al dan niet als rechtsgeldig beschouwd worden voordat de RvVb opnieuw uitspraak doet op verwijzing na cassatie?

‡LW-BFCXRCGAJ-HCFHGVT‡